







# ANALISA

CSIS-PAPER NO. 4

## **PROGNOSE, PROYEKSI DAN STRATEGI**

JULI 1973





# DAFTAR ISI

Hal.

Hari Depan Indonesia

Ali MOERTOPO

3

Prognose Strategi Indonesia Menjelang Tahun 2000

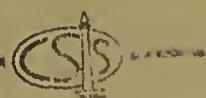
Sutarto HARDJOSUSONO

11

Beberapa Proyeksi Mengenai Pertumbuhan dan Batas  
Pertumbuhan: Data yang Perlu Diperhitungkan Dalam  
Menyusun Strategy Global Untuk Indonesia

M. Hadi SOESASTRO

17



Diterbitkan oleh :

Yayasan Proklamasi

CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

Jalan Kesehatan 3 No.13, Jakarta



## HARI DEPAN INDONESIA

Ali MOERTOPO

Kertas karya ini tidak akan mulai dengan membuat berbagai proyeksi mengenai apa yang mungkin terjadi di Indonesia pada masa yang akan datang. Proyeksi-proyeksi mengenai sebagian besar negara berkembang akan menunjukkan gambaran yang sama, dan sebagaimana umumnya diketahui -- mungkin terutama bagi mereka yang memperhatikan hari depan negara-negara berkembang -- adalah perjuangan yang terus-menerus melawan pertumbuhan penduduk, sementara pertumbuhan ekonomi merangkak jauh dibelakangnya. Dilemma yang dihadapi dalam perencanaan adalah adanya kenyataan bahwa segala sesuatu menjadi prioritas, sedangkan berbagai kekurangan modal dan skill selalu menunda-nunda dimulainya take-off dalam pembangunan ekonomi.

Dalam pembangunan sosial, sekali kita mulai mendefinir beberapa formula operasionil untuk keluar dari kemacetan, kita akan menghadapi kompleksitas masalah yang jalin-menjalin, yang masing-masing tidak mudah dapat dipecahkan. Sekalipun dalam masalah yang sangat ruwet ini terdapat beberapa cendekiawan genius yang berhasil menganalisa dan menerangkan inti masalahnya, namun pada tataran politik adalah sukar untuk menentukan di mana kita harus mulai. Ada dua alasan pokok mengapa demikian. Yang pertama disebabkan oleh jalin-menjalinnya kompleksitas itu sendiri, di mana setiap titik masalah yang disinggung akan menggoyahkan seluruh struktur dengan risiko-risiko yang sukar diramalkan. Adalah suatu masalah politik sejauh mana masyarakat dapat atau mau mengakomodir akibat negatif tertentu dari suatu tujuan yang positif. Yang kedua semata-mata berupa masalah politik, yakni taraf perkembangan politik masyarakat atau political requisites yang tersedia untuk menghadapi dan memecahkan setiap masalah secara efektif. Pembangunan politik tidak merupakan faktor yang menentukan bagi penentuan kebijaksanaan dan pengambilan keputusan, karena di sebagian besar negara berkembang hal ini merupakan tugas yang terbatas hanya pada suatu kelompok yang sangat kecil. Tetapi begitu timbul masalah mengenai realisasi rencana-rencana itu, dan hal ini tidak lain berarti partisipasi seluruh masyarakat, maka pembangunan politik merupakan dorongan yang penting.



Pembangunan politik dan sosial relatif tidak semudah perkembangan ekonomi jika kita berbicara mengenai teknik, dan jika perkembangan ekonomi dilihat sebagai suatu masalah yang berdiri sendiri. Tetapi cepat atau lambat, setiap langkah pembangunan dalam sektor ekonomi akan mempengaruhi sektor-sektor lainnya, dan hal ini pada gilirannya -- tanpa suatu rencana yang menyeluruh -- hanya akan menghancurkan pembangunan ekonomi itu sendiri.

Perbaikan (recovery) terhadap kegagalan yang disebabkan oleh kesempitan pandangan hanya dapat dilaksanakan dengan susah payah, karena sementara itu dimensi masalah sudah berubah menjadi lebih kompleks, belum lagi disebut mengenai terus meningkatnya harapan dan kebutuhan rakyat. Indonesia sedang mengalami proses ini. Inilah Indonesia sekarang!

Sejak tahun 1965 hingga hari ini-- hampir satu dekade kemudian -- Indonesia sedang dalam proses rekonstruksi. Dari tahun 1965 hingga 1968 Indonesia menghadapi suatu kekosongan, dan pada tahun-tahun sesudahnya hingga hari ini, sesuai dengan REPELITA I, Indonesia sedang mengadakan rehabilitasi, stabilisasi dan rekonstruksi struktur dan kehidupan masyarakat. Diharapkan bahwa dalam tahun 1978/79, yaitu pada awal REPELITA III, Indonesia sudah berada pada taraf take-off. Jika pada waktu ini diperlukan waktu 10 tahun untuk mengejar kemunduran nasional, maka berapa besarnya "recovery factors" tersebut di masa depan? Ini merupakan pertanyaan yang fundamental bagi negara-negara di mana pembangunan berjalan tidak seimbang, dan kekhawatiran akan kegagalan sering mengakibatkan adanya kebijaksanaan-kebijaksanaan stabilisasi yang berlebihan!

Kiranya dapat dibayangkan bahwa dalam tahun-tahun mendatang jika berbagai perubahan -- baik di dalam negeri maupun di dunia internasional -- akan terjadi lebih cepat, pengejaran atas kemunduran-kemunduran akan terjadi sangat lambat dan sangat mahal. Alasannya mengapa hal ini demikian terletak pada kondisi inherent masyarakat! Masyarakat Indonesia, sebagaimana sebagian besar masyarakat di negara-negara berkembang, belum merupakan masyarakat yang dinamis! Setiap gerakan dalam masyarakat semacam ini tidak memberikan hasil yang meningkat tetapi hanya menciptakan pergeseran-pergeseran dalam suatu tataran yang mendatar: tataran stagnasi!

Telah terbukti bahwa pembangunan dalam sektor ekonomi saja tidak menstimulir masyarakat menuju pertumbuhan yang dinamis. Sekalipun dalam teori model pertumbuhan ekonomi adalah suatu



model yang dinamis, tetapi teori ini bukan teori yang universal dan dalam kenyataannya terutama tergantung pada struktur sosial yang berlaku.

Pernyataan ini tidak berarti bahwa Indonesia menentang pertumbuhan ekonomi; sebaliknya, Indonesia memerlukan pertumbuhan ekonomi yang mantap untuk dapat mengakomodir pertumbuhan penduduk. Tetapi pertumbuhan ekonomi dalam ketidakseimbangan, sebagaimana yang mungkin terjadi dalam suatu rencana yang tidak menyeluruh, hanya akan memperluas tataran stagnasi. Masalah kelebihan penduduk, sekalipun adanya proyeksi-proyeksi yang optimistis akan hasil program keluarga berencana dan transmigrasi, hanya dapat dipecahkan dalam suatu masyarakat yang dinamis. Keluarga berencana dan transmigrasi adalah teknik, tetapi tidak memadai untuk menimbulkan suatu dinamika baru dalam masyarakat.

Modernisasi, sepanjang ini didefinisikan sebagai dinamika pertumbuhan, merupakan tantangan bagi masyarakat Indonesia dewasa ini. Apakah hakekat usaha modernisasi suatu masyarakat yang berada dalam suatu stagnasi? Mungkin hal ini tidak lain daripada perubahan-perubahan struktural yang terjadi dalam bidang sosial, politik dan ekonomi, dan pada gilirannya perubahan-perubahan struktural hanya dapat terjadi sesudah atau bersamaan dengan perubahan-perubahan dalam sikap mental rakyat. Dan sikap mental rakyat inilah yang sesungguhnya merupakan salah satu hambatan terbesar bagi pembangunan. Ditinjau dari sudut ini, Indonesia memerlukan waktu untuk mengadakan transisi struktural sebelum mampu memulai suatu take-off yang sebenarnya.

Dalam suatu masyarakat yang stagnant, yaitu -- untuk menghindari salah pengertian, diulangi -- di mana berbagai gerakan hanya mengakibatkan pergeseran-pergeseran dalam suatu tataran yang mendatar, perubahan-perubahan tidak dapat terjadi dengan sendirinya. Di sinilah letak perbedaannya bila dibandingkan dengan masyarakat-masyarakat yang dinamis di mana perubahan menimbulkan perubahan-perubahan lainnya. Jadi perubahan sikap mental rakyat, yang merupakan tuntutan bagi pembangunan yang berhasil, harus diadakan dalam suatu sistim. Sistim ini harus didefinir sedemikian rupa sehingga memungkinkan merencanakan suatu perubahan. Modernisasi sebagai suatu perubahan terencana bukanlah semata-mata masalah teknik perubahan. Dalam hal ini terkait peranan para pelaksananya. Pembicaraan-pembicaraan teoritis mengenai arti dan tidak berartinya perubahan terencana tidak berarti bagi Indonesia, lagipula adalah lebih penting untuk membicarakan bagaimana perubahan terencana dapat dilaksanakan!



Sistim yang dimaksudkan di mana perubahan-perubahan dapat direncanakan, harus didefinir secara jelas, karena sistim ini akan merupakan kerangka dan petunjuk. Sesuai dengan GBHN terdapat lima prinsip yang harus mengarahkan pembangunan nasional, yaitu:

1. prinsip manfaat, di mana usaha-usaha pembangunan hendaknya sebanyak mungkin digunakan untuk kemanusiaan;
2. prinsip gotong royong dan persaudaraan, di mana usaha-usaha untuk mencapai cita-cita bangsa hendaknya merupakan usaha bersama seluruh bangsa;
3. prinsip demokrasi, bahwa demokrasi didasarkan atas Pancasila, yang dalam usaha memecahkan masalah-masalah nasional mencoba sejauh mungkin menggunakan musyawarah untuk mencapai mufakat;
4. prinsip keadilan dan persamaan, yaitu mengusahakan agar hasil-hasil pembangunan dinikmati seluas-luasnya oleh seluruh bangsa;
5. prinsip keseimbangan hidup.

Prinsip-prinsip di atas hanyalah sekedar diskripsi, yang akan atau bahkan membentuk sistim itu, tetapi hakekat sistim itu sendiri diejawantahkan dalam kebijaksanaan perencanaan dan dalam cara pelaksanaan, yang sesungguhnya merupakan inti masalah.

Dalam perencanaan, di satu pihak dapat dibuat sebuah daftar yang memuat tujuan-tujuan dan di pihak lain sebuah daftar mengenai kekayaan dan potensi-potensi, dan membandingkan kedua daftar tadi untuk mendapatkan pengertian atas masalah-masalah itu. Dalam perencanaan ekonomi, misalnya, seseorang dapat sampai pada pengertian bahwa untuk pembangunan peningkatan produktivitas dan pembentukan modal adalah penting, dan memang terdapat cara-cara untuk merealisasi tujuan-tujuan ini. Tetapi, karena kebijaksanaan perencanaan dan cara pelaksanaan bukan melulu masalah teknik, maka dalam perencanaan yang menyeluruh keduanya ditransformir ke dalam strategi dan kebijaksanaan-kebijaksanaan ditambah dengan teknik-teknik yang dimodifikasikan. Adapun sistim itu, sekiranya ia menjadi mekanisme pertumbuhan dan perubahan, harus memperhatikan sistim sosial yang berlaku.

Dalam sistim semacam itu terletak hari depan Indonesia.

Stratifikasi sosial dalam masyarakat Indonesia adalah unik, tetapi tidak banyak berbeda dengan masyarakat-masyarakat berkembang lainnya, di mana sebenarnya hanya ada dua kelompok, yaitu massa sebagai mayoritas rakyat dan sekelompok kecil elit yang memegang kekuasaan. Selain perbedaan vertikal ini, terdapat



pembedaan horizontal yang menurut Geertz dinamakan aliran dan kedua pembedaan tadi penting bagi perencanaan.

Realitas pertama di mana terdapat jurang yang lebar antara kelas yang berkuasa dan kelas yang dikuasai merupakan suatu fakta yang tidak dapat diingkari. Dalam literatur Barat, masalah terpenting yang dihadapi oleh realitas sosial ini menurut sarjana-sarjana tersebut adalah diversifikasi kekuasaan. Untuk masyarakat Indonesia, konsep ini mungkin harus dimodifikasikan ke dalam konsep diversifikasi kesempatan. Masyarakat merupakan masyarakat yang pasif, karena secara tradisional paham memerintah mencakup tanggung-jawab pemerintah sebagai badan tunggal yang bertugas membina kesejahteraan rakyat. Tetapi dalam suatu negara modern, paham tradisional ini tidak memadai untuk berbagai masalah yang timbul. Pembangunan tidak akan menderita karena kekuasaan yang disentralisir, tetapi usaha-usaha hanya akan menghasilkan kegagalan jika kesempatan bagi rakyat untuk mengambil bagian dalam pembangunan adalah terbatas. Dan memang terdapat perbedaan antara kekuasaan dan kesempatan.

Marilah kita beranggapan bahwa perumusan ini memadai untuk sementara. Kemudian apakah yang harus dilakukan?

Jika pemerintah merupakan penggerak perubahan, modernisasi dan pembangunan -- yang merupakan kenyataan di Indonesia sekarang -- dapatkah pemerintah melaksanakan tanggung jawab ini? Tampaknya dalam situasi sekarang tidak terdapat alternatif lain. Dalam pilihan yang terbatas ini, pemerintah mencoba menggunakan seefektif mungkin pegawai negeri yang mempunyai prasarana untuk menghubungkan pemerintah dengan massa. Tetapi bukan rahasia lagi bahwa pegawai negeri belum mampu menjadi penyalur, antara lain karena ketidakmampuannya menciptakan saluran komunikasi yang timbal balik. Suatu sistim dengan umpan-balik (feed-back) karenanya tidak terjamin melalui saluran ini.

Inilah alasan mengapa sejak awal Orde Baru, pemerintah membantu rakyat untuk membangun lembaga-lembaga sosial dan politik baru yang harus menggantikan atau melengkapi saluran-saluran yang sudah ada. Sebagai akibat keharusan historis, ABRI memainkan peranan yang penting dalam pembangunan Indonesia. Dengan prasarana untuk menjadi saluran kedua sebagai penghubung antara pemerintah dengan massa, yaitu untuk memperkuat aparat pemerintah antara pusat dan daerah, ABRI melaksanakan dwi fungsinya sebagai penggerak pembangunan juga. Sekalipun memiliki semangat dan kehendak baik, tetapi mungkin ABRI terlalu kecil sebagai kelompok untuk melaksanakan tugas ini di masa depan.



Gagasan untuk menciptakan lembaga-lembaga baru secara efektif diejawantahkan dalam pembentukan GOLKAR, yaitu suatu organisasi sosio-politis berdasarkan pengelompokan fungsional. Pada waktu yang bersamaan pembentukan GOLKAR juga berfungsi untuk menghapuskan perbedaan-perbedaan horizontal yang ada dalam masyarakat yang merupakan sebab utama kemacetan di masa lampau. Friksi-friksi ideologis di antara berbagai kelompok berdasarkan konsep aliran, merupakan tema pokok politik dalam tahun enampuluhan yang hanya menyebabkan perpecahan nasional. Kelompok-kelompok ini tidak akan pernah mampu berfungsi sebagai jembatan antara pemerintah dengan yang diperintah, janganakan sebagai penggerak perubahan!

Sementara itu, ada suatu fakta yang tidak boleh diabaikan, bahwa di kebanyakan lembaga-lembaga ini, orang-orang yang bertanggung jawab yang mempunyai tugas untuk berkomunikasi dengan pemerintah dalam mentransfer kehendak rakyat, lambat laun mengidentifisir dirinya dengan pemerintah dan menjadi kelompok marginal yang hanya mementingkan diri sendiri saja!

Dengan mengorganisir dirinya sebagai suatu kelompok fungsional dengan mekanisme intern yang berlainan dengan partai-partai politik yang berdasarkan ideologi, GOLKAR ditantang untuk membuktikan semangat baru Orde Baru. Pada saat ini GOLKAR telah menyelesaikan proses penataan kembali politik nasional, dan sebagai tulang punggung kehidupan politik Indonesia, pertama-tama ia harus mendorong pembangunan politik. Dengan membentuk berbagai lembaga sosio-politik seperti organisasi-organisasi buruh dan tani, GOLKAR menyelenggarakan tugas ini. Lembaga-lembaga sosio-politik ini harus menciptakan kesempatan dan memperluas ruang lingkup partisipasi rakyat dalam pembangunan. Sekalipun lembaga-lembaga ini belum lagi efektif, GOLKAR telah mempersiapkan diri untuk hari depan.

Perubahan sosial dan pembangunan sosial masyarakat, khususnya melalui pendidikan dan latihan di luar sekolah, hendaknya diselenggarakan dalam lembaga-lembaga ini. Sebagaimana hakekat perubahan sosial, ia harus mulai dari bawah. Alternatif satu-satunya hanya terdapat pada GOLKAR. Tetapi dalam hubungan ini hendaknya tidak diperoleh kesan bahwa pembangunan nasional akan berlangsung dengan sendirinya!

Lembaga-lembaga sosial dan politik ini bersama-sama dengan lembaga-lembaga ekonomi membentuk mekanisme untuk pembangunan di segala sektor kehidupan. Perubahan-perubahan dalam struktur perekonomian Indonesia dari suatu perekonomian per-



tanian menuju perekonomian industri juga merupakan suatu masalah sosial, karena setiap perubahan dalam perekonomian merupakan fungsi pembangunan dalam sektor sumber-sumber manusia.

Membangun lembaga-lembaga ekonomi dan fasilitas-fasilitas fisik merupakan suatu masalah politik, karena Indonesia tidak memiliki kapasitas untuk memobilisir modal dalam negeri dalam jumlah yang dibutuhkan untuk memulai take-off dalam pembangunan. Memobilisir sumber-sumber luar negeri apakah melalui public financial aid, penanaman modal swasta ataupun melalui likwiditas internasional dan dana pembangunan, tidak saja mempengaruhi politik dalam negeri atau perilaku politik luar negeri, tetapi merupakan masalah socio-political requisites domestik yang dapat menampung dan menyalurkan masalah-masalah ini secara efektif. Sementara itu, berbagai dorongan untuk meningkatkan peranan sektor swasta nasional untuk mengurangi ketergantungan terhadap bantuan luar negeri tidak semata-mata tergantung pada fasilitas-fasilitas ekonomi. Dalam suatu sistem perekonomian, yang mengarah kepada pola padat karya, hal ini merupakan fungsi variabel-variabel sosial dan teknologi.

Kecuali untuk komoditi-komoditi strategis seperti minyak yang segyanya dikuasai oleh perusahaan negara, sistem perekonomian hendaknya makin banyak ditangani oleh sektor swasta. Walaupun demikian, berdasarkan pengalaman-pengalaman masa lampau, negara harus memainkan peranan penting dalam mengarahkan kegiatan-kegiatan mereka. Pada masa transisi, sebelum perekonomian mampu berkembang sendiri, campur tangan pemerintah masih diperlukan, tetapi harus ditinjau kasus demi kasus. Inilah arti suatu sistem ekonomi baur. Apakah ini akan terbukti berhasil atau gagal tergantung dari tindakan-tindakan dalam lima tahun mendatang. Ditinjau dari segi ini, lima tahun mendatang merupakan tahun-tahun yang gawat, di mana Indonesia dipaksakan lagi untuk melalui masa percobaan dan kesalahan (trials and errors). Dalam masa ini situasi akan menunjukkan melesetnya keyakinan terhadap teknik ekonomi melulu, dan suatu sistem yang mengamankan umpan-balik akan membuktikan artinya yang penting.

Tantangan untuk mencapai hari depan yang lebih baik tidak dapat dilimpahkan kepada generasi yang akan datang. Hari depan Indonesia merupakan masalah hari ini. Kami menyadari bahwa tidak semua peristiwa mendatang dapat diramalkan pada saat ini. Namun demikian, relativitas hal-hal yang dapat diramalkan tergantung dari persiapan yang dibuat pada masa kini. Mempersiapkan hari depan tidak lain berarti merumuskan suatu rencana pem-

bangunan jangka panjang. Indonesia telah berhasil dalam melalui jalur ini. Dalam tahun 1968 Indonesia memulai suatu perencanaan dan melaksanakan REPELITA I. REPELITA II yang akan dimulai pada tahun 1974 akan merupakan bagian pembangunan jangka panjang. Rencana pembangunan jangka panjang ini merupakan suatu rencana perspektif dan ditujukan untuk mempercepat modernisasi dalam masa 25 tahun.

Tujuan pembangunan jangka panjang adalah pembangunan yang menyeluruh dalam bidang ekonomi, politik, sosio-budaya serta pertahanan dan keamanan. Semua komponen ini terutama bertujuan memperkokoh ketahanan nasional, keyakinan diri dan kebebasan ekonomi. Namun demikian, semuanya ini tidak bertujuan untuk membentuk otarki dan sama sekali tidak akan mengakibatkan isolasionisme. Dalam situasi internasional sekarang dan akan datang, setiap negara sedang mencari suatu pattern of order untuk mencapai posisi kebebasan dalam saling bergantung. Akhirnya, politik luar negeri Indonesia tidak akan sehat selama perekonomiannya masih lemah, tergantung pada luar negeri dan rawan. Ketahanan nasional, keyakinan diri dan kebebasan ekonomi akan menempatkan Indonesia sebagai partner untuk kemajuan dunia di mana hubungan-hubungan internasional dapat dibentuk berdasarkan saling menghormati dan saling bergantung.



Dr. Fatma Mansur dalam bukunya "Onafhankelijkheid als proces" berdasarkan studi-penyelidikannya tentang 5 negara: India, Pakistan, Ghana, Nigeria dan Indonesia telah menyimpulkan pendapatnya sebagai berikut: "Kelima Negara ini telah mengalami pendobrakan yang sangat dahsyat dan telah merobah tanah dan bangsa yang dijajah dan dieksploitir menjadi negara-negara yang merdeka yang mencari sifat 'netral' terhadap blok-blok kekuatan politik yang kuat di dunia ini". Proses yang beliau gambarkan dibaginya dalam 3 fase yang dipimpin oleh lapisan-lapisan élite. Fase pertama: ialah fase penyelidikan dan 'reform', yang kemudian disusul dengan fase berpartisipasi politik secara aktif dan fase terakhir ialah fase penggerakan massa. Suatu massa yang ingin menjangkau kematangan berpolitik dan berkedaulatan tetapi yang tetap dipimpin oleh lapisan élite dan pimpinan-pimpinan partai. Melalui pergulatan-pergulatan maka barulah mereka itu sampai pada kesimpulan-kesimpulan formulasi yang diinstitusikan. Demokrasi seperti faham dan pengertian Barat tidak begitu saja dapat dipraktekkan tanpa reperkusi dan kegagalan. Negara-negara tersebut yang telah mengalami penjajahan total di bawah satu pemerintah yang memegang tampuk pimpinan yudikatif dan eksekutif dalam tangan intelligentsia yang proporsional belum begitu banyak jumlahnya telah mengakibatkan timbulnya bahaya-bahaya diktatur dan totalitarisme. Di samping itu semakin terasa timbulnya kekuatan vital yang lain berkat "challenge", tantangan dan rangsangan-rangsangan yang ditimbulkan oleh situasi-situasi yang problematis dalam masyarakat. Dalam ungkapan disertasinya Fatma Mansur mengambil stellingname sebagai berikut: "Welvaart noch ontwikkeling waarborgt een gezond politiek oordeel, draagt er hoogstens toe bij. Wat een gezond politiek oordeel mogelijk maakt, is het bestaan van alternatieven die op een principiële overeenstemming over het wezen van de politiek berusten".<sup>1</sup>

Jika kita sekedar mengadakan retrospeksi dalam sejarah perkembangan kemerdekaan Indonesia dalam hubungannya dengan Nederland, yang pernah memerintah dan menguasai serta mengeksploitir tanah air kita dalam arti positif dan negatifnya, maka

---

<sup>1</sup>cf. Fatma Mansur, Onafhankelijkheid als proces (Amsterdam, 1965) hal. 200



dapatlah kita melihat 4 fase yang menentukan sekali dalam perkembangan Nederland-Indonesia sebagai dua negara yang hidupnya simbiotis sampai pada waktu tertentu. Banyak sekali publikasi-publikasi yang telah menggambarkan secara terang kemerosotan eksistensi kedua negara tersebut. Untuk memudahkan orientasi para pembaca dapat kami sebutkan beberapa diantaranya: "Benuegan Indonesia" atau di dunia internasional terkenal dengan "Out of Exile" oleh mendiang Sutan Sjahrir, "Naar een nieuwe Samenleving" oleh mendiang Noto Soeroto, "Bij het scheiden van de Markt", yang diterbitkan oleh R. Nieuwenhuys, "De liquidatie van een Imperium" oleh mr. dr. C. Smit, "Het einde van een Verhouding" oleh dr. A. Alberts dan lain-lainnya. Dari buku-buku tersebut terdapatlah suka-duka hubungan timbal-balik antara dua bangsa yang hidup saling berdekatan dalam alam berfikir serta kebudayaan, mulai dari fase menjajah sampai dengan fase berkoeksistensia melalui fase revolusi dan polarisasi politik.

Fase pertama ialah fase permulaan pergerakan nasional yang ditandai dengan lahirnya "Budi Utomo" yang didirikan pada tahun 1908, disponsori oleh M. Wahidin Sudirohusodo dan dipelopori oleh pelajar-pelajar sekolah dokter Jawa di Jakarta. Maksud perkumpulan tersebut: memajukan rakyat baik dalam lapangan jasman maupun dalam lapangan rohani. Ide perjuangan yang disebarluaskan melalui surat kabar pada waktu itu mengakibatkan timbulnya aksi-aksi yang positif. Kongres pertama diadakan tahun 1908 dan tahun 1909 sudah diakui sebagai badan hukum oleh pemerintah; jumlah anggota 10.000 meliputi 40 cabang. Mula-mula cita-cita Budi Utomo meliputi lapangan sosial dan kebudayaan, tahun 1915 memasuki lapangan politik dengan menghendaki milisi bumi putera sebagai strategi untuk berpartisipasi sebagai jalan untuk meningkatkan perjuangan. Dengan demikian akan tumbuh kesadaran diri dan meninggikan kedudukan dalam masyarakat. Karena berdirinya Bond van Intellectuelen tahun 1923 Budi Utomo mempunyai pemimpin. Kemudian tahun 1935 diikuti dengan penyatuan Budi Utomo dan Persatuan bangsa Indonesia menjadi Perindra (Partai Indonesia Raya) yang diketuai oleh dr. Sutomo. Kegiatan serta fase strategi yang mereka pikirkan ialah untuk memerdekakan bangsa Indonesia dari penjajahan. Auctores intellectualis yang lazimnya disebut pendekar bangsa telah berhasil memproklamirkan kemerdekaan bangsa Indonesia pada tahun 1945.

Fase kedua adalah fase kemerdekaan dan sekaligus fase revolusi, di mana Indonesia sebagai negara berjuang menempatkan diri di dunia internasional sebagai bangsa yang merdeka dan berdaulat. Fase revolusi juga merupakan fase konfrontasi dengan semua bentuk



imperialisme dan saat untuk membuka mata bangsa Indonesia untuk menentukan nasib sendiri. Fase kesadaran dan fase untuk mengatur rumah tangga dalam negaranya sendiri yang berarti juga berubahnya struktur sosial: masa perbedaan antara tuan rumah (bangsa Indonesia sendiri) dan tamu-tamu pendatang (bangsa asing di Indonesia). Perhubungan Nederland-Indonesia ditandai oleh politik olarisasi di segala bidang dan hanya satu yang dikehendaki oleh rakyat Indonesia ialah: Kemerdekaan dan pengakuan kedaulatannya. Mulai saat itu banyak "verschuiving" terjadi baik yang bersifat "rationil" ataupun "gevoelsmatig" yang tak jarang meluap menjadi fanatisme. Pendek kata perhubungan kedua bangsa tersebut mengalami krisis yang fundamenteel sekali. Satu pihak merasa diri bahwa tugasnya ialah untuk menjalankan "mission sacré"-nya sedangkan di lain pihak tugas sucinya ialah untuk membebaskan bangsa dan rakyatnya dari belenggu penjajahan.

Fase ketiga ialah fase sekitar tahun 1963, fase selesainya persengketaan Irian Barat yang baik di Nederland maupun di Indonesia mengakibatkan sedikit relax (relax policy) setelah terjadi peristiwa-peristiwa yang sukar dilupakan oleh kedua bangsa tersebut antara lain akibat politik Sukarno terjadilah "repatriasi" dan "exodus"-nya kebanyakan orang yang tidak kerasan lagi berada di Indonesia. Fase di mana dirasakan bahwa setelah di-selesai-kannya sengketa Irian Barat adanya trend ke arah politik pendekatan kembali (toenadering). Romantik "Tempo Dulu" kembali lagi dengan adanya perbaikan-perbaikan dalam hubungan politik dan ekonomi yang dituangkan dalam persetujuan politik "ontwikkelingshulp". Pada tahun 1965 setelah percobaan "coup 30 September" gagal, maka "toenaderingspolitiek" tersebut kelihatan semakin mesra (baca: karena Sukarno dalam permainan politiknya dalam keadaan diskredit) sehingga setelah ada pergantian tampuk pimpinan Negara kelihatan positiflah kepercayaan timbal-balik yang mengakibatkan pula deras mengalirnya "aid" ke Indonesia. Dari perkembangan peningkatan wakil-wakil pemerintah Indonesia di Nederland kita dapat melihat betapa dekatnya perhubungan tersebut, sehingga dapat kita tarik kesimpulan, bahwa di antara negara-negara yang juga mendapat perhatian dari pihak Nederland Indonesia-lah yang mendapat prioritas yang besar, hal mana dapat kita lihat dalam peningkatan persetujuan-persetujuan "aid" dalam IGGI bagi Indonesia. Kunjungan Kepala Negara pada tahun 1970 ke Nederland meletakkan suatu "bekroning" dalam hubungan kedua bangsa tersebut. Indonesia bukan lagi asing di bumi Nederland ini, bahkan beberapa aspek kebudayaan Indonesia sudah menjadi "subkultur" dalam masyarakat Belanda (aspek seni-budaya, aspek makan dan lain sebagainya) dan diintegrasikan dalam hidup



meroka sehari-hari. Berkat adanya trend kemesraan tersebut terdapat dan timbul hidup sunyi, aman dan persaudaraan, yang justru dapat membahayakan koeksistensi kedua bangsa tersebut karena mudah kita dininabobokkan oleh keadaan aman-tentoram sehingga lupa bahwa kita terus-menerus dihadapkan pada situasi baru di mana kita di-challenge untuk mencari alternatif-alternatif dalam menghadapi zaman dan generasi dan tantangan-tantangan yang silih berganti dan setiap saat meminta strategi yang lain. Jangan hendaknya kita "nrimo" dengan sikap "Tempo Dulu", sikap "timide" dan sikap "merendahkan diri" terhadap "negara donor", karena perlu kita ketahui bahwa anak-cucu kita nanti yang akan dibebani dengan segala hutang-piutang kita yang setiap tahun akan semakin bertambah besar. Perlu kita tentukan strategi! Reperkusi yang kita alami dalam kepentingan kita sebagai bangsa Indonesia di Eropah ini, khususnya di Nederland, jika kita jumlah memang tidak begitu banyak, tetapi issue-issue yang terus-menerus secara "planmatig" dan bertahap dialamatkan pada Indonesia sebagai Bangsa dan Negara cukup memberi signal kepada kita, bahwa persoalannya serius dan meminta pemikiran yang tidak enteng. Baca artikel J. van Tijn yang baru-baru ini ditulis di "Vrij Nederland" (26 Mei 1973, no. 21) yang mengungkap beberapa fakta, terlepas benar atau tidaknya stellingname atau hypothesenya, sehingga perlu difikirkan prognose fase ke-4, di mana kita sekarang dihadapkan pada fase "skeptische Generation" di Eropah/Nederland terhadap persoalan-persoalan di Indonesia. Sikap generasi muda sudah lain sekali dengan generasi yang pernah mengalami hubungan symbiose (rationil-emosionil). Jika kita melihat trend pemikiran beleid-politik di Nederland anno 1973, maka jelaslah bahwa lambat-laun akan terjadi suatu "verschuiving" baru dalam policy-nya terhadap Indonesia. Generasi muda sekarang mempunyai skope berfikir yang tidak lagi berorientasikan pada kapitalisme, masa lampau dan berdasarkan kemesraan romantik, sehingga kedudukan Indonesia nanti akan menjadi lain sekali. Generasi baru mengalami proses alienasi (vevreending) dari bangsa Indonesia dan tidak sensitif lagi akan perasaan kemesraan yang dialami dan ingin dilanjutkan oleh generasi sebelumnya. Maka timbullah gejala-gejala kontestasi, demonstrasi-demonstrasi dan tulisan-tulisan yang kritis sekali terhadap segala persoalan yang dihadapi oleh Indonesia, walaupun secara obyektif kerap kali salah asumsi berfikir mereka dan lupa menanggalkan kaca mata mereka jika mereka melihat situasi dunia dengan kehidupan bangsa dan kebudayaannya seperti Indonesia. Polarisasi pemikiran banyak mereka lemparkan untuk konsumsi masyarakat melalui massa media (radio, TV, beraneka warna surat kabar, tulisan-tulisan ilmiah, setengah



ilmiah, populer, selebaran-selebaran dan lain sebagainya) seperti topik-topik permasalahan "Korupsi", "Tapol", "Demokrasi/Pemilu", "Rezim Militer", "Ontwikkelingshulp" yang tidak sampai pada dasarnya dan lain-lainnya. Perlu diperhitungkan juga kekuatan "denkstromingen" baru, seperti "new left" yang sudah nampak berpengaruh cukup besar dalam sikap mental dan orientasi politik Generasi anno 1973, yang jelas sangat kritis terhadap Indonesia dan Pemerintahnya. Tanggapan-tanggapan dari pihak manapun saja dari pihak kita baik formil ataupun informil kurang menjurus, kurang sekali difikirkan strategi dan alternatif-alternatif baru untuk mengoperir jalan ke arah koeksistensi dengan mereka dalam alam berfikir socio-politik yang baru itu. Sikap kita masih ditandai dengan tendens dengan sikap defensif dan jika tidak ada challenge yang aktual dengan sikap reserve dan sikap dan kecenderungan untuk "escape" ke alam kemesraan "Tempo Dulu". Kurang kita fikirkan strategi yang operasional melalui "offensif ilmiah", "politik pendekatan dengan denkstroming yang baru" dan "mencari alternatif" dalam koeksistensi sebagai bangsa dan negara yang merdeka dan berdaulat. Banyak rintangan-rintangan yang disebabkan oleh pentabuan. Jika kita tetap berada dalam garis statusquo seperti kami gambarkan di atas maka Indonesia akan dapat mengalami suatu "impasse" dalam strategi politiknya serta diplomasinya di forum politik internasional, khususnya di Netherland. Pada tahun 1973 menjelang tahun 2000 kita menghadapi situasi dan sikap mental generasi yang kritis dan skeptis dan yang mengingini politik "ontwikkelingshulp" terhadap dunia ketiga yang ekspansif, mondial dan integral. Dengan diberikannya kesempatan kepada Kabinet den Uyl, yang dikenal dengan program politiknya "keerpunt '72" dan proyeksinya "rood met wit randje" maka menjadi jelaslah apa maksud dari tulisan ini. Yang perlu mendapat jawaban ialah pertanyaan pemikiran sebagai berikut: "Konfrontasi"? atau "Pendekatan"?





BEBERAPA PROYEKSI MENGENAI PERTUMBUHAN DAN BATAS PERTUMBUHAN  
DATA YANG PERLU DIPERHITUNGAN DALAM MENYUSUN STRATEGY GLOBAL  
UNTUK INDONESIA

M. Hadi SOESASTRO

Pengantar

Tulisan ini merupakan lanjutan dari artikel berjudul "MASALAH BATAS PERTUMBUHAN: SATU TINJAUAN PREVISIONIL TERHADAP KRISIS ENERGI DAN KRISIS BAHAN PANGAN"<sup>1</sup>. Ditinjau secara ekologis, masalah energi dan bahan pangan mempunyai arti dan wilayah pembahasannya sendiri. Para ahli di bidang ini mencoba menggugah umat manusia untuk dengan sadar merubah arah dan cara pertumbuhan yang berlaku dewasa ini, sebab -- demikian proyeksi yang mereka buat -- apabila pola yang sekarang tetap dipertahankan, batas pertumbuhan dunia akan segera tercapai. Dalam suatu iklim pembahasan teoretis pernyataan di atas ini terbuka untuk diperdebatkan secara berkepanjangan. Namun demikian -- jikalau kegairahan membicarakan masalah ini bukan sekedar mode -- memang masalah ini akan menyibukkan masing-masing negara untuk mencari pemecahannya. Masalah batas pertumbuhan mungkin merupakan masalah "kepercayaan", sebab sejauh data yang dikumpulkan dapat diperhitungkan, hasilnya akan tetap jauh dari sempurna. Hingga dewasa ini tidak ada teknik proyeksi kecuali cara ekstrapolasi dalam bentuk "surprise-free projections" yang tetap terbuka untuk perubahan-perubahan yang tidak dapat diduga semula. Maka masalah ini terpaksa bergerak di antara kalkulasi dan spekulasi.

Tetapi di balik semuanya ini, kiranya terdapat suatu masalah yang tidak kurang pentingnya. Pada waktu yang bersamaan kalkulasi dan spekulasi mengenai batas pertumbuhan mempunyai akibat yang akan semakin nyata dalam percaturan politik dan ekonomi internasional, dan sedikit banyak telah bergeser pula dalam wilayah pertimbangan strategis. Satu dan lain hal, karena gejala baru ini juga memberikan peluang baru bagi masing-masing negara untuk mencari "bargaining position" yang lebih baik. Disinilah letak arti dan akibat strategis dari permasalahan.

---

<sup>1</sup> Lihat: ANALISA MASALAH-MASALAH INTERNASIONAL, Tahun II No. 5 (Centre for Strategic and International Studies), Mei 1973.

Tulisan ini mencoba memasuki masalah-masalah yang dianggap menjadi keharusan berhubungan dengan arti dan akibat strategis dari permasalahan ini, tetapi telah jelas bahwa pertimbangan strategis itu sendiri -- betapapun pentingnya -- bukanlah kata yang terakhir!

Contoh energi dan bahan pangan, terutama bagi Indonesia, dapat menerangkan dimensi permasalahannya. Adalah kenyataan bahwa negara-negara maju -- yakni negara dengan "bargaining position" yang lebih baik -- membutuhkan energi dalam jumlah yang semakin meningkat yang tidak dapat dipenuhinya sendiri, dan kekurangan ini dapat di-"supply" oleh negara-negara yang sedang berkembang. Seharusnya dengan adanya kenyataan ini negara-negara yang sedang berkembang memperoleh kedudukan yang semakin baik. Tetapi bersamaan dengan itu di waktu terakhir ini terlihat tanda-tanda bahwa negara-negara yang sedang berkembang belum dapat berswasembada dalam pangan, malahan keadaan produksi pangan tidak dapat mengesampingkan pertumbuhan penduduk. Dalam keadaan ini justru terdapat kecenderungan bahwa negara-negara maju akan memenuhi kekurangan tersebut, sehingga pada akhirnya pemilikan bahan-bahan baku tidak memberikan peluang bagi negara-negara yang sedang berkembang untuk memperbaiki kedudukannya!

Sejak lama diketahui bahwa minyak bumi bukan sekedar komoditi yang berarti bagi neraca perdagangan suatu negara, tetapi merupakan komoditi strategis yang ikut menentukan percaturan politik internasional. Dewasa ini semakin nyata bahwa beras dan gandum juga mempunyai peranan yang serupa, dan tidak lagi terbatas pada politik domestik melainkan sudah meluas ke tataran politik internasional. Indonesia, sebagai negara produsen minyak bumi di satu pihak dan sebagai negara konsumen beras di pihak lain perlu memperhitungkan elemen-elemen ini untuk dapat menyusun suatu strategi yang sesuai.

Guna membahas persoalan ini akan dikupas 3 variabel yang kiranya -- biarpun sangat disederhanakan -- dapat membantu membangun suatu kerangka analisa strategis yang memadai. Ke-3 variabel tersebut adalah (1) **Penduduk** dan pangan; (2) industri dan energi; (3) kemungkinan substitusi!



## I. Penduduk dan Pangan

Variabel pertama, penduduk dan pangan adalah masalah negara-negara yang sedang berkembang, dan perkembangan penduduk ataupun perkembangan pangan dalam kenyataannya tidak selalu dapat berjalan dengan synchron. Formula yang diinginkan adalah pembatasan pertumbuhan penduduk di satu pihak dan peningkatan produksi bahan pangan di lain pihak. Dewasa ini keadaannya adalah sebaliknya: pertambahan penduduk yang pesat sedangkan produksi bahan pangan mengalami stagnasi.

Melihat kenyataan ini, maka apapun kiranya bentuk perkembangan penduduk -- eksponensial, linear ataupun eleptik -- penyediaan pangan harus ditingkatkan secara besar-besaran. Tetapi untuk jangka panjang, apabila diasumsikan bahwa produksi bahan pangan mengenal batas pertumbuhan -- apapun alasannya -- maka formula serupa ini tidak dapat dipertahankan, dan usaha-usaha membatasi jumlah penduduk untuk mencapai stabilitas antara angka kelahiran dan angka kematian menjadi suatu keharusan. Tetapi jelas bahwa arah ini tidak mudah dijalankan, satu dan lain hal karena kondisi alamiah untuk membatasi penduduk tidak tersedia. Apabila dibandingkan dengan di Eropah di mana dalam abad ini terjadi 2 kali perang dunia dan di mana terdapat tingkat sosio-ekonomis yang semakin baik, stabilitas itu baru tercapai 200 tahun setelah untuk pertama kalinya direncanakan, maka dalam kondisi negara-negara yang sedang berkembang dewasa ini, hasil yang nyata dalam waktu singkat hanya merupakan suatu illusi belaka.

Tidak saja bagi negara-negara yang sedang berkembang, tetapi untuk dunia secara keseluruhan masalah penduduk dan pangan cukup serius. Apabila digunakan standar konsumsi pangan Amerika Serikat, maka persediaan bahan pangan dunia hanya mencukupi kebutuhan sepertiga penduduk dunia. Penduduk dunia dewasa ini berjumlah 3,6 milyar orang, dan dengan pertambahan 200.000 orang setiap harinya, dalam tahun 2000 penduduk dunia akan mencapai jumlah 6 milyar. Dalam 70 tahun penduduk dunia akan mencapai 15 milyar orang. Menurut suatu studi MIT, dengan membuat asumsi bahwa:

- (1) pertumbuhan penduduk dapat diatur dengan kemampuan teknologi yang ada;
- (2) keluarga-idaman di hari depan akan mempunyai 2 anak,

penduduk dunia akan dapat ditekan, dan apabila program keluarga berencana mulai tahun 1975 secara efektif dijalankan maka dalam 70 tahun penduduk dunia akan mencapai 6,5 milyar. Proyeksi seperti ini dengan sendirinya jauh dari sempurna, satu dan lain hal karena penggunaan statistik tidak mengindahkan perkembangan dinamis dari kejadian-kejadian demografis.

Satu masalah yang perlu diselidiki dengan mendalam adalah sejauh mana usaha-usaha teknis dan penerangan -- tanpa suatu sistim pengembangan masyarakat yang menyeluruh -- mampu merealisasikan kebijaksanaan ini<sup>1</sup>. Sebab jika di waktu lalu stabilitas penduduk **dicapai** karena pengawasan terhadap penyakit dan perang tidak efektif, dewasa ini tiada jalan lain kecuali menyelenggarakan pengawasan budaya (cultural control), dan dasar dari keberhasilan pengawasan serupa ini terletak pada rasa tanggung jawab setiap individu. Pertanyaan ini perlu kiranya dijawab untuk memperoleh kejelasan agar semua usaha yang menyangkut bidang ini tidak harus dibayar terlalu mahal. Modal yang terbatas mengharuskan setiap usaha dilaksanakan secara efisien. Program keluarga berencana dengan pembiayaan yang tinggi -- hal mana tidak dapat dilakukan dalam kondisi masyarakat yang belum cukup siap -- akan selalu **mengobarkan** usaha di bidang lain, dan apabila hal ini berlangsung dengan berkepanjangan, maka seluruh program pembangunan akan mengalami kegagalan.

Di India misalnya, usaha-usaha pembatasan kelahiran dilakukan melalui sterilisasi kaum laki-laki, tetapi usaha ini juga tidak memberikan hasil yang nyata. Sebaliknya di Puerto Rico usaha-usaha melalui pendidikan yang efektif dengan menggunakan media massa baru 70 tahun kemudian menunjukkan hasilnya. Di Cina usaha keluarga berencana sebenarnya secara bertahap telah dimulai dengan "emansipasi kaum wanita" dalam tahun 1911, disusul dengan UU Perkawinan monogami dan menaikkan batas usia perkawinan dari 20-18 menjadi 26-23, kemudian memperkenalkan teknik-teknik keluarga berencana, dan menjelang tahun 1966 tingkat pertumbuhan penduduk dapat ditekan di bawah 2%. Bersamaan dengan revolusi kebudayaan, usaha pembatasan ini meluas sampai ke desa-desa yang terasing.

Berdasarkan proyeksi tinggi untuk Indonesia, dalam tahun 2000 penduduk akan mencapai 280 juta orang, dan dengan program keluarga berencana diharapkan jumlah ini dapat ditekan menjadi 220 juta orang. Bahwasanya keluarga berencana menjadi keharusan

<sup>1</sup>Lihat: Ali Noertopo. Hari Depan Indonesia, dalam penorbitem ini.



kiranya tidak menjadi keragu-raguan, tetapi belum ada jaminan bahwa usaha-usaha ini akan berhasil. Keadaan ini menyebabkan kebijaksanaan penyediaan pangan tidak dapat semata-mata dikaitkan pada proyeksi pertambahan penduduk dan perkiraan hasil program keluarga berencana, tetapi harus memperhitungkan pertambahan penduduk serta kenyataan ekologis tanah garapan. Sebab, ternyata tanah garapan mengenal batasnya, baik secara fisik maupun organis. Kenyataan terakhir ini jarang diperhitungkan.

Dengan menggunakan standar MIT (Meadows), pada tingkat produktivitas dewasa ini kebutuhan per kapita akan tanah untuk kegiatan pertanian adalah 0,4 ha, maka dengan pertambahan penduduk secara eksponensial perluasan areal tanah pertanian dalam waktu dekat mengenal batasnya. Dan bersamaan dengan meningkatnya kebutuhan akan tanah pertanian, jumlah tanah yang tersedia menyusut untuk keperluan penampungan non-pertanian seperti rumah, jalan dan pabrik. Tetapi batas perluasan ini tidak saja ditentukan oleh jumlah tanah yang tersedia, tetapi dibatasi oleh tingkat harga eksploitasi, sebab areal marginal yang kurang subur akan menjadi mahal untuk dijadikan tanah garapan dengan "output" yang sepadan.

Di pihak lain, revolusi hijau dengan mengintensifkan penggunaan jumlah tanah garapan yang ada, memang telah menunjukkan peningkatan produksi per ha menjadi 3 sampai 4 kali lipat, tetapi hasil ini menjadi tidak berarti kembali seketika dibandingkan dengan tingkat pertambahan penduduk. Dari kenyataan yang di jumpai dewasa ini ternyata teknik intensifikasi dengan menggunakan pupuk buatan mempercepat tercapainya batas produktivitas tanah. Satu dan lain hal karena pupuk buatan memperlambat pencernaan ekologis sehingga untuk menyuburkannya dalam fase penggunaan berikutnya jumlah pupuk yang diperlukan semakin meningkat, hal mana pada gilirannya semakin mempersukar pencernaan ekologisnya.

### III. Industri dan Energi

Variabel kedua yakni perkembangan industri dan kebutuhan energi merupakan masalah langsung negara-negara maju. Perdebatan dalam lingkungan akademis berfokus pada kebijaksanaan yang seharusnya ditempuh, masing<sup>2</sup> dengan alasan<sup>2</sup> nya tersendiri: melanjutkan

pola pertumbuhan yang ada atau menghentikan pertumbuhan. Masalah ini kiranya sukar mencapai keputusan pendapat. Pihak yang menganjurkan dihentikannya pertumbuhan melihat dua gejala sebagai dasarnya, yakni berkurangnya bahan-bahan alam yang menunjang pertumbuhan ekonomi tersebut dan di pihak lain karena kualitas hidup tidak dijamin oleh pertumbuhan ekonomi. Sebaliknya pihak yang tetap mempertahankan pola pertumbuhan mengkhawatirkan bahwa akibat dari penghentian pertumbuhan akan jauh lebih parah, dan bersamaan dengan itu percaya bahwa teknologi dan kebijaksanaan baru akan dapat mengatasi masalahnya. Teknologi akan membantu menghasilkan substitusi-substitusi dan teknologi juga yang akan dapat mengatasi masalah polusi. Kebijakan baru akan dapat mempertahankan tingkat harga dalam batas yang riil. Dan semua ini, termasuk reform sosial, perbaikan cara produksi dan sebagainya hanya dapat dilaksanakan dalam suatu tingkat pertumbuhan ekonomi yang tinggi.

Untuk sementara ini belum terlihat tanda-tanda bahwa pemerintah-pemerintah di negara-negara maju secara drastis akan mengambil kebijaksanaan untuk menghentikan pertumbuhan. Tetapi apabila terdapat gejala perlambatan dalam pertumbuhan hal ini merupakan akibat tidak langsung. Dapat dibayangkan bahwa desakan penduduk akan memaksa pemerintah untuk meningkatkan alokasi budgennya di sektor sosial dan kesejahteraan masyarakat.

Dalam keadaan serupa ini tidak terdapat alasan untuk mengurangi kebutuhan energi. Oleh karenanya negara-negara penghasil bahan-bahan tambang dan sumber-sumber energi tetap dapat memperhitungkan arti strategis dari bahan-bahan tersebut, sedikitnya -- berdasarkan proyeksi yang dibuat sampai saat ini -- tetap berlaku hingga tahun 2000. Kebutuhan akan bahan-bahan ini tetap akan meningkat.

Berdasarkan proyeksi yang dibuat di negara-negara maju maka menjelang tahun 2000 kebutuhan energi dunia akan meningkat sebesar 3 kali dari jumlah konsumsi dewasa ini, dari 8 milyar ton (ekwivalen batu bara) mencapai 24 milyar ton (ekwivalen batu bara) per tahun. Dari jumlah konsumsi dewasa ini, kebutuhan dunia terdiri dari:

minyak	46%
batu bara	30%
gas alam	17%
tenaga hidro	6%
energi atom (di bawah)	1%
<u>Jumlah</u>	<u>100%</u>



Kebutuhan dunia akan energi untuk 80% terkonsentris pada 4 wilayah yakni Amerika Serikat, Eropah Barat, Uni Soviet dan negara-negara Eropah Timur serta Jepang. Suatu proyeksi mengenai kebutuhan setelah tahun 2000 hampir tidak di jumpai, dan sesedikitnya hingga saat itu diperkirakan bahwa dunia tidak akan kehabisan sumber-sumber energinya. Suatu proyeksi mengenai "supply dan demand" hingga tahun 1980 menunjukkan bahwa potensi produksi minyak tidak akan berada di bawah permintaan.

TABEL I

=====

KONSUMSI ENERGI DALAM METRIK TON (ekwivalen minyak)

=====

	Amerika Serikat	Eropah Barat	Jepang	Negara-negara non-komunis lainnya	Total
1970					
Minyak	730	630	200	350	1900
gas alam	550	70	-	60	
batu bara	350	300	60	130	
tenaga listrik	70	100	20	40	
	1700	1100	280	580	
1980					
Minyak	1100	1100	440	720	3360
gas alam	600	250	10	100	
batu bara	500	200	60	130	
tenaga listrik	250	200	50	100	
	2450	1750	560	1050	
Tingkat kenaikan per tahun antara 1970-80	4 %	5%	7%	6 %	

=====

TABEL II

=====

PRODUKSI BRUTO MINYAK NEGARA-NEGARA NON-KOMUNIS

=====

	Metrik ton	
	1970	1980
- Amerika Serikat	530	500
- Amerika Latin	340	500
	<u>870</u>	<u>1000</u>
- Timur Tengah		
. <del>Sesungguhnya Arab</del>		
- Saudi Arabia	176	600
- Kuwait	137	150
- Abu Dhabi	33	150
- Qatar, Dubai dan lain-lain	43	100
	<u>389</u>	<u>1000</u>
. Irak	77	200
. Iran	192	450
. Lain-lain	30	50
	<u>299</u>	<u>700</u>
- Libia	160	100
- Nigeria	53	150
- Negara-negara Afrika lainnya	62	100
	<u>275</u>	<u>350</u>
- Eropa Barat	23	150
- Timur Jauh	68	200
	<u>291</u>	<u>450</u>
Jumlah	1924	3450
=====		

Masalah yang menjadi tanda tanya adalah sejauh mana negara-negara produsen, terutama negara-negara di Timur Tengah akan bersedia memproduksi minyak dalam jumlah yang diproyektir oleh negara-negara maju. Pertanyaan ini kiranya sudah beralih kepada masalah politis dengan akibat-akibat politiko-strategis. Negara-negara Timur Tengah sewaktu-waktu dapat menghentikan produksi minyaknya tanpa membawa akibat terhadap neraca pembayarannya.



### III. Kemungkinan Substitusi

Pernyataan substitusi seringkali mempunyai arti "gaib", sebab sebagian besar harapan akan hari depan diletakkan pada kemampuan membuat substitusi terhadap bahan-bahan alam yang semakin berkurang jumlahnya. Secara teoritis memang teknologi mungkin saja menciptakan segala substitusi, baik untuk energi maupun untuk bahan pangan. Tetapi dalam praktek, kemungkinan ini dibatasi oleh:

- (1) persediaan elemen-elemen dasarnya;
- (2) tingkat kenaikan harga-harga;
- (3) persiapan dan akibat sosial dari suatu substitusi;
- (4) akibat teknologis dari suatu substitusi.

Apabila kita berbicara mengenai substitusi untuk energi, tenaga atom/nuklir memang memberikan prospek yang baik. Berdasarkan proyeksi-proyeksi yang dibuat dengan berpegang pada keadaan tahun 1972 di mana kapasitas reaktor di dunia baru sanggup menyediakan energi nuklir sebesar 35.500 MW, dalam tahun 1980 diperkirakan akan mencapai 300.000 MW dan menjelang tahun 2000 akan mencapai 1.700.000 MW. Tetapi apabila jumlah ini diukur dalam persentasi kebutuhan energi, jumlah ini baru merupakan kurang dari 1% dalam tahun 1972, kira-kira 8% dalam tahun 1980 dan sekitar 30% dalam tahun 2000. Dan apabila diukur dalam jumlah yang dibutuhkan untuk kebutuhan tenaga listrik, jumlah ini merupakan 2,8% dalam tahun 1972, 16% dalam tahun 1980 dan kira-kira 50% dalam tahun 2000. Proyeksi ini dapat terlampaui optimistis, tetapi sampai batas tertentu memang perluasan penggunaan tenaga nuklir dapat menggantikan peranan sumber energi lainnya, misalnya minyak.

Akan tetapi peranan minyak di hari depan tidak semata-mata akan diukur dalam Kebutuhan energi. Penggunaan minyak sebagai bahan baku (polymer sintesis) untuk industri hingga saat ini belum dapat disubstitusikan.

Sebaliknya jika kita berbicara mengenai bahan pangan, maka ada kemungkinan bahwa substitusi merupakan koharusan, akan tetapi substitusi dalam hal bahan pangan mengenai hambatanya pula. Apabila substitusi ini akan menggantikan bahan pangan pertanian dengan bahan pangan non-pertanian seperti daging dan ikan, dua persyaratan yang menentukan adalah

(a) kebiasaan dapat diubah, dan (b) harga daging dapat bersaing dengan harga bahan pangan pertanian yang memang akan meningkat terus.

Apabila substitusi itu hanya bergeser dari bahan makanan pokok pertanian yang satu kepada bahan makanan pokok pertanian yang lainnya, maka di luar masalah kadar gizi dan protein faktor psikologis perlu diperhatikan. Perubahan dari beras ke jagung ataupun sorghum seringkali menimbulkan perasaan bahwa tingkat hidup -- yang secara riil diukur dengan jenis makanan pokok -- seakan-akan menurun, dan perasaan serupa ini jelas akan menimbulkan implikasi politis.

Semula potensi lautan diperkirakan akan menjadi alternatif substitusi yang tidak mengenal batas, tetapi keadaan dewasa ini telah berbeda, satu dan lain hal karena lautan telah berangsur-angsur dinusnahkan oleh polusi dari daratan. Secara praktis memang wilayah yang efektif untuk penggalian potensi lautan terbatas pada perairan di sekitar daratan dan tidak meluas hingga ke lautan bebas.

Variabel ketiga ini, yakni kemungkinan substitusi akan membatasi ruang lingkup pemikiran-pemikiran mengenai kemungkinan-kemungkinan yang dapat ditempuh. Jikalau banyak kemungkinannya, maka masing-masing negara akan tetap berorientasi keluar dan mencari peluang-peluang baru dalam hubungan politik dengan negara-negara lainnya, tetapi keterbatasan kemungkinan substitusi cepat atau lambat akan memaksa negara-negara tersebut mencari peluang tersebut di dalam negeri, dan hal ini tidak lain berarti perubahan dalam orientasi dan kebijaksanaan pembangunan di dalam negeri. Strategi untuk dapat bertahan di hari depan ternyata merupakan persoalan masa kini. Perubahan orientasi apabila hal ini merupakan jawaban satu-satunya perlu dipersiapkan jauh sebelumnya. Memang merubah arah ternyata lebih sukar terjadi di negara-negara yang sudah "established" daripada di negara-negara yang sedang berkembang, karena pada yang terakhir kekuasaan terkonsentrasi. Tetapi oleh karena akibat dari suatu perubahan di negara yang sedang berkembang tidak segera efektif dengan adanya perubahan arah saja, maka perubahan di sinipun perlu dipersiapkan jauh sebelumnya.



#### IV. Strategi

Pembahasan ini hanya akan berkisar pada strategi penyediaan pangan serta strategi minyak. Keduanya merupakan masalah langsung dengan akibat langsung terhadap Indonesia dan mungkin merupakan elemen-elemen pokok dalam kerangka pemikiran strategis mencari "bargaining position" yang dibutuhkan oleh dan untuk ketahanan nasional.

Strategi yang dipermasalahkan bertitik tolak dari ke-3 variabel yang dibahas sebelumnya dan dari sana diturunkan ke dalam tinjauan mengenai keharusan domestik. Jikalau kita batasi horizon waktu pembahasannya hingga tahun 1980 maka beberapa proyeksi perlu kiranya dijadikan pertimbangan.

Dalam tahun 1980:

- penduduk akan berjumlah 1,5 kali  
tahun 1971 : 180 juta orang
- kebutuhan pangan (beras) akan meningkat menjadi 2 kali kebutuhan tahun  
1972 : 25 juta ton
- produksi minyak bumi akan mencapai : 1 milyar barrel/  
tahun
- penghasilan dari sektor minyak : 4-6 milyar US \$
- pertumbuhan sektor industri belum dapat menyerap jumlah angkatan kerja
- tenaga terdidik (skill) terbatas, dan sistem pendidikan pembangunan baru akan efektif dalam tahun 1980.

Atas dasar proyeksi yang sederhana ini kiranya dapat dibayangkan keadaan dan tantangan yang akan dihadapi dalam tahun 1980. Kondisi sosio-politik di dalam negeri merupakan fungsi dari cara pemecahan masalah-masalah yang dihadapi menjelang tahun 1980 tersebut.

Untuk Indonesia, beras akan tetap memegang kunci dalam perkembangan ekonomi dan politik. Perkembangan ekonomi tidak dapat semata-mata dikendalikan oleh kebijaksanaan dan tindakan moneter dan untuk sebagian besar tetap tergantung dari keadaan beras. Semua kebijaksanaan moneter akan semakin menghadapi kesulitan dengan adanya trend peningkatan harga-harga bahan pertanian secara kontinu. Jika dasar pemecahan terlokak pada usaha-usaha untuk menekan kenaikan harga bahan pangan serendah mungkin melalui jalan yang wajar. Dipihak lain, ketenangan politis belum terjamin

dengan dikuasainya sektor beras oleh aparat pemerintah. Sebab dalam kondisi produksi yang berlebihan ini bukan saja kelangkaan distribusi merupakan kunci tetapi bagaimana pengelolaan produksi dan penyimpanan beras dilakukan. Kenyataan ini mengilustrasikan sektor beras dikendalikan oleh para ahli beras. Di balik masalah distribusi dan penyediaan stock nasional terdapat masalah yang tersembunyi yang seringkali terabaikan, yakni teknik produksi dan cara penyimpanannya. Kedua hal ini menentukan sejauh mana jumlah panen padi akan berbentuk beras, jadi dalam batas mana akan ditolerir penyusutan dalam proses penggilangan dan penyimpanannya.

Bahan pangan menunjukkan trend meningkatnya harga. Trend semacam ini adalah trend umum dunia, hal mana disebabkan oleh proses produksi yang semakin mahal dengan areal yang terbatas. Bagi Indonesia tanah pertanian belum mencapai tingkat kejenuhannya. Dewasa ini jumlah sawah berkisar pada 7 juta ha, dan dari jumlah ini hanya 1,7 juta yang telah mempunyai sistem pengairan yang teratur, sedangkan selebihnya yakni 3,2 juta ha merupakan sawah tadah hujan dan 2,1 juta mempunyai irigasi yang tergantung dari keadaan musim<sup>1</sup>. Perbaikan sistem irigasi sawah untuk menaikkan produksi dalam jumlah areal yang tetap juga membutuhkan pembiayaan yang sangat besar. Untuk membuka persawahan dengan irigasi teknis dibutuhkan biaya sebesar US \$ 600 per ha<sup>2</sup>. Hal ini berarti bahwa untuk jumlah sawah seluas 5 juta ha dibutuhkan investasi sebesar US \$ 3 milyar atau Rp 1.200 milyar. Dibandingkan dengan APBN yang dewasa ini berkisar pada Rp 700 milyar sampai Rp 800 milyar, maka jumlah ini sangat besar artinya. Perluasan dan perluasan areal sawah tidak berarti harga bahan pangan dapat diturunkan, tetapi keharusan ini semata-mata karena keperluan penyediaan pangan yang semakin meningkat.

Dimensi kedua yang menyebabkan produksi padi menjadi semakin mahal adalah akibat monokultur di bidang tersebut. Penggunaan tanah untuk satu macam tanaman secara terus menerus ternyata merusak ekologi tanah. "Output" produksi semakin berkurang dan untuk meningkatkannya kembali diperlukan "input" pupuk yang semakin meningkat, bersamaan dengan harga pupuk yang juga meningkat. Ditinjau dari segi ini, bersamaan dengan perluasan areal tanah garapan, kebijaksanaan pertanian harus memperkenalkan "diversifikasi multidimensional", tidak saja vertikal dan horizontal, tetapi atas pertimbangan ekologis, juga penggantian jenis tanaman untuk memberikan waktu untuk rehabilitasi kemampuan ekologis tanah garapan tersebut.

<sup>1</sup> Lihat: Harian Kami, 11 Juni 1973

<sup>2</sup> ibid.



Gleh karena tidak dapat dihindarkan bahwa hasil produksi pertanian akan menjadi semakin mahal, alokasi budget yang semakin meningkat untuk pembangunan di sektor ini terpaksa harus dibayar dengan mengorbankan pembangunan di sektor-sektor lainnya. Dan kiranya pilihan baru harus dibuat disini dan tidak sebelumnya.

Pembangunan pertanian secara besar-besaran akan mengurangi pertumbuhan industri non-pertanian. Tetapi untuk jangka panjang hal ini akan menguntungkan apabila diingat bahwa sesedikitnya untuk 15 tahun mendatang jumlah angkatan kerja belum dapat diserap oleh sektor industri di luar pertanian. Tambahan pula karena kemungkinan untuk menjadikan sektor industri semakin padat karya kiranya sukar dijamin.

Di pihak lain migrasi dari luar Jawa ke Jawa yang belum akan berakhir menjelang tahun 1980 ditambah dengan kepadatan penduduk Jawa sendiri membuat perluasan areal tanah garapan di Jawa mendekati batasnya, dan ditinjau dari sudut penampungan tenaga kerja alternatif satu-satunya adalah pembangunan industri besar-besaran di Jawa.

Disinilah letak dilemma bagi perencanaan pembangunan. Tetapi apapun tantangannya, pemecahannya tergantung dari pilihan yang diambil dan bagaimana persiapan mental masyarakat disiapkan untuk itu. Sebab untuk merealisasi suatu keseimbangan antara sektor industri dan sektor pertanian, suatu formula yang memang sangat ideal, tidaklah semudah pernyataannya. Sektor industri di mana saja selalu akan berjalan jauh lebih cepat daripada sektor pertanian. Salah satu pilihan yang dihadapi oleh kondisi yang serupa adalah model RRC dimana secara sistematis pola konsumsi -- termasuk konsumsi bahan pangan -- rakyatnya ditekan sedikitkan rupa sebagai korban dari keinginan untuk mengembangkan sektor industri berat demi "industri" itu sendiri, yakni sebagai pertanda kebosaran nasionalnya.

Sebaliknya atas dasar analisa sebelumnya, peranan minyak dihari yang akan datang bukan merupakan masalah yang serius. Kebutuhan dunia akan minyak membuat minyak menjadi "emas cair" yang akan tetap dicari. Bagi Indonesia pembangunan sektor perminyakan ditujukan pada perbaikan neraca perdagangan dan pengumpulan modal untuk pembiayaan pembangunan. Dalam artian ini minyak bumi lebih banyak bersifat sebagai komoditi untuk perdagangan, satu dan lain hal karena masih terlampaui sedikit jumlahnya untuk dijadikan komoditi strategis. Tetapi walaupun demikian selalu akan terdapat

akibat strategisnya. Dan dalam hal ini persiapan perlu diselenggarakan dalam tataran politik.

Strategi, dalam dunia yang semakin interdependen ini ternyata tetap bersumber pada keadaan dalam negeri negara masing-masing. Namun demikian perlu dijaga keseimbangan politik untuk mencapai kesejahteraan rakyat dan sebaliknya kesejahteraan rakyat untuk dapat menyelenggarakan politik yang sesuai.

Strategi minyak disamping memperhitungkan kebutuhan internasional -- dengan mana Indonesia "mungkin" dapat memperbaiki kedudukannya -- perlu juga memperhitungkan kebutuhan domestik sendiri. Namun demikian, apabila memang minyak dibutuhkan untuk membentuk modal, dan karenanya merupakan komoditi ekspor yang sangat penting artinya, maka politik energi Indonesia perlu mencari alternatif bahan bakar yang akan dapat memenuhi kebutuhan domestik yang meningkat.

Menurut perkiraan kebutuhan bahan bakar dalam negeri meningkat rata-rata 10% setiap tahunnya. Hingga saat ini -- biarpun tetap meningkat -- harga minyak menyaingi bahan bakar lainnya seperti batu bara dan tenaga nuklir. Di Indonesia sering dipertimbangkan sudah pemanfaatan batu bara, gas alam serta pengembangan tenaga nuklir sebagai sumber tenaga. Menentukan pilihan menjadi sangat penting artinya, terutama sebelum perkembangan industri berjalan terlalu pesat. Politik energi perlu dipersiapkan untuk menghadapi sesedikitnya keadaan di tahun 2000.







